

Recebido: 14.02.2023

Aprovado: 02.07.2024

<https://doi.org/10.1590/2317-6172202438>

• • •

EDITORES RESPONSÁVEIS

Catarina Helena Cortada Barbieri
DUAS DECISÕES EDITORIAIS, INCLUINDO
DESK REVIEW.

Pedro Salomon Bezerra Mouallem
DUAS DECISÕES EDITORIAIS, INCLUINDO A
DECISÃO FINAL.

• • •

1 Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa,
Brasília, Distrito Federal, Brasil
<https://orcid.org/0000-0003-0575-2677>

2 Escola Nacional de Formação e
Aperfeiçoamento de Magistrados,
Brasília, Distrito Federal, Brasil

3 Universidade de Brasília, Brasília,
Distrito Federal, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-9512-8394>

4 Universidade de Coimbra,
Coimbra, Coimbra, Portugal

5 Instituto de Ciências Exatas e da
Terra, Campus Universitário do
Araguaia, Universidade Federal do
Mato Grosso, Barra das Garças,
Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-3111-9843>

Bicameralismo e tramitação de medidas provisórias: o papel do Senado Federal como ator institucional com poder de veto

BICAMERALISM AND EXECUTIVE PROVISIONAL MEASURES: THE ROLE OF FEDERAL SENATE AS AN INSTITUTIONAL ACTOR WITH VETO POWER

BICAMERALISMO Y LA TRAMITACIÓN DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES: EL PAPEL DEL SENADO FEDERAL COMO ACTOR INSTITUCIONAL CON PODER DE VETO

Gabrielle Tatith Pereira¹, Fabrício Castagna Lunardi^{2,3} e
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia^{4,5}

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar o papel do Senado Federal como Casa revisora na tramitação das medidas provisórias, considerando as características do bicameralismo e do presidencialismo brasileiros. Para atingir esse objetivo, utiliza-se o marco teórico do modelo bicameral, do presidencialismo de coalizão e dos atores institucionais com poder de veto. Realiza-se, ainda, pesquisa empírica, predominantemente quantitativa, a partir da coleta e da análise de dados acerca da tramitação das medidas provisórias apresentadas no período de 2010 a 2020, sobretudo do tempo de tramitação na comissão mista e no plenário de cada uma das Casas e das taxas de sucesso, rejeição e emendamento das medidas provisórias, nesse caso por parte do Senado, como Casa revisora. Esses dados são examinados e confrontados com resultados de estudos anteriores sobre a interação bicameral e o presidencialismo de coalizão. Ao final, conclui-se que o Senado Federal introduz no processo decisório os interesses que representa, especialmente porque a maior parte do tempo de tramitação das medidas provisórias transcorre nas comissões mistas, em que a atuação das Casas é mais simétrica, e exerce suas competências constitucionais como Casa revisora e, quando necessário, exerce poder de veto (obstrução).

Palavras-chave

Medidas provisórias; bicameralismo; tempo de tramitação; poder de veto; Senado Federal.

Abstract

This article aims to analyze the role of the Federal Senate as a second chamber in the processing of provisional measures, considering the characteristics of Brazilian bicameralism and presidentialism. To achieve this goal, we use the theoretical framework of the bicameral model, coalition presidentialism and institutional actors with veto power, and we carry out empirical research, predominantly quantitative, based on the collection and analysis of data on the processing of provisional measures presented in the period from 2010 to 2020, especially the processing time in the joint committee and in the plenary of each chamber and the success, rejection and amendment rates of the provisional measures, in this case by the Senate, as a second chamber. These data are analyzed and compared with results from previous studies on bicameral interaction and coalition presidentialism. In the end, it is concluded that the Federal Senate introduces the interests it represents into the decision-making process, especially since most of the processing time for provisional measures takes place in joint committees, where the

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Gabrielle Tatith Pereira

Conceptualization; formal analysis; investigation; methodology; project administration; resources; supervision; validation; visualization; writing – original draft; writing – review & editing.

Fabrício Castagna Lunardi

Conceptualization; formal analysis; investigation; methodology; project administration; resources; supervision; validation; visualization; writing – original draft; writing – review & editing.

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Formal analysis; investigation; methodology; project administration; resources; supervision; validation; visualization; writing – original draft; writing – review & editing.

...

COMO CITAR ESTE ARTIGO

PEREIRA, Gabrielle Tatith; LUNARDI, Fabrício Castagna; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Bicameralismo e tramitação de medidas provisórias: o papel do Senado Federal como ator institucional com poder de veto. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 20, e2438, 2024. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202438>



Este é um artigo publicado em Acesso Aberto (Open Access), sob a licença *Creative Commons Attribution 4.0 International* (CC BY), que permite copiar e reproduzir o material em qualquer meio ou formato, sem restrições, desde que o trabalho original seja corretamente citado. Autores de textos publicados pela *Revista Direito GV* mantêm os direitos autorais de seus trabalhos.

actions of the houses are more symmetrical, and exercises its constitutional powers as a reviewing house and, when necessary, exercises veto power (obstruction).

Keywords

Provisional measures; bicameralism; processing time; veto power; Federal Senate.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el papel del Senado Federal como cámara de revisión en el procesamiento de medidas provisionales, considerando las características del bicameralismo y presidencialismo brasileño. Para lograr este objetivo se utiliza el marco teórico del modelo bicameral, el presidencialismo de coalición y los actores institucionales con poder de veto, así como se realiza investigación empírica, predominantemente cuantitativa, basada en la recolección y análisis de datos sobre la tramitación de las medidas provisionales presentadas en el período 2010 a 2020, especialmente el tiempo de tramitación en la comisión mixta y en el pleno de cada cámara y los índices de éxito, rechazo y enmienda de las medidas provisionales, en este caso por parte del Senado, como cámara de revisión. Estos datos son analizados y comparados con resultados de estudios previos sobre la interacción bicameral y el presidencialismo de coalición. Al final se concluye que el Senado Federal introduce los intereses que representa en el proceso de toma de decisiones, sobre todo porque la mayor parte del tiempo de tramitación de las medidas provisionales tiene lugar en comisiones mixtas, donde las acciones de las cámaras son más simétricas, y ejerce sus poderes constitucionales como cámara de revisión y, cuando sea necesario, ejerce el poder de veto (obstrucción).

Palabras clave

Medidas provisionales; bicameralismo; tiempo de procesamiento; poder de veto; Senado Federal.

INTRODUÇÃO¹

A tramitação das medidas provisórias (MPs) tem gerado conflitos institucionais entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A situação agravou-se durante a pandemia do coronavírus, quando foram suspensos os trabalhos da comissão mista e as MPs passaram a ser relatadas diretamente em plenário, retomando a prática anterior à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4029 (Brasil, 2012). A questão tem sido objeto de protestos nas sessões do Senado Federal e de tratativas entre os presidentes das Casas, senador Rodrigo Pacheco e deputado Federal Arthur Lira, no sentido de viabilizar uma alteração legislativa ou um acordo sobre o procedimento regimental a ser observado pela Câmara dos Deputados (Pacheco [...], 2021).

A teoria dos atores institucionais com poder de veto analisa como as instituições e os diferentes atores do sistema político exercem influência na tomada de decisão e na mudança do *status quo*. Atores individuais ou coletivos com poder de veto são aqueles cujo acordo é necessário para essa mudança. Segundo essa teoria, o primeiro ator a se mover (o que determina a agenda) tem uma vantagem importante, mas ela diminui à medida que aumenta a estabilidade decisória, ou seja, conforme aumenta o número de atores com poder de veto e a distância entre eles (Tsebelis, 2009; Tsebelis; Rasch, 1995).

No modelo bicameral, as duas Casas do Parlamento são atores institucionais com poder de veto, muito embora as características do bicameralismo em cada país sejam fundamentais para definir uma maior preponderância de uma das Casas ou um maior equilíbrio ou congruência entre elas. O bicameralismo realmente funciona, sob a perspectiva do ator com poder de veto (*veto player approach*), quando a segunda Casa tem reais condições de influenciar o processo político decisório (Heller, 2007).

O arranjo institucional do Poder Legislativo na Constituição Federal de 1988 (CF/88) consubstancia clara opção por um bicameralismo forte, não apenas porque as competências legislativas da União são exercidas de modo simétrico entre Senado e Câmara, mas também porque o Senado é dotado de competências e instrumentos adicionais de fiscalização do Poder Executivo (Lijphart, 2012; Araújo, 2014, 2017; Rubiatti, 2017, 2020; Neiva; Soares, 2013; Backes, 2008). No entanto, esse mesmo desenho institucional atribuiu significativo poder de agenda ao Presidente da República por meio da iniciativa legislativa de matérias importantes, incluindo a edição de MPs. Pesquisas realizadas pós-1988 indicam que os presidentes brasileiros obtêm elevadas taxas de sucesso e dominância,² ou seja, mantêm uma coalizão partidária majoritária disciplinada e logram aprovar as matérias submetidas ao

...

1 Os autores agradecem a Rodrigo de Jesus Bastos, Kelry Nery Costa, Taigne Augusto Pereira Nunes e, especialmente, Jefferson Ferreira da Silva, servidores do Senado Federal, pelo auxílio na coleta dos dados.

2 Por taxa de sucesso e taxa de dominância adotam-se, neste artigo, os conceitos trazidos pelo professor Fernando Limongi (2006, p. 21): “Dois indicadores bastante simples servem para apontar traços essenciais

Poder Legislativo (Figueiredo; Limongi, 2001; Limongi, 2006; Backes, 2004; Amorim Neto; Tafner, 2002).

A cooperação entre poderes tem orientado as relações entre Executivo e Legislativo, mas não tem evitado o dissenso entre as Casas do Congresso na tramitação das MPs. O fator *tempo* no processo legislativo é um argumento frequentemente citado por senadores como dificultador do efetivo exercício das competências pela Casa revisora, a ensejar, na percepção compartilhada desses parlamentares, uma certa disfuncionalidade no bicameralismo.

Se o desenho institucional de tramitação das MPs favorece a satisfação das condicionantes do processo de delegação, o que explica o elevado número de edição de MPs no Brasil e a cooperação do Congresso para a sua aprovação, o problema poderia residir na relação entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal no processo de ajuste do texto das MPs durante a tramitação, que se estabelece a partir de negociações das coalizões partidárias.

Nesse contexto, este artigo objetiva investigar *se e em que medida* o tempo de tramitação das MPs na comissão mista, no Plenário da Câmara dos Deputados e no Plenário do Senado Federal influencia no exercício do papel de Casa revisora pelo Senado, mais especificamente quanto à participação nas negociações políticas, à modificação do texto e, eventualmente, ao exercício do poder de veto, considerando que, pelas características do presidencialismo de coalizão, não se espera uma atuação obstrucionista.

Para se alcançar esse objetivo, utiliza-se pesquisa empírica com levantamento de dados relativos ao tempo de tramitação das MPs na comissão mista e no plenário das Casas e das taxas de sucesso, rejeição e emendamento dessas proposições. A seguir, esses dados são analisados e confrontados com resultados de estudos anteriores sobre a interação bicameral (Rubiatti, 2017; Araújo, 2014), o presidencialismo de coalizão (Limongi, 2006) e a delegação legislativa nas MPs (Amorim Neto; Tafner, 2002).

...

da forma como operam: a *taxa de sucesso* das iniciativas do Executivo, que nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder, e a *taxa de dominância* sobre a produção legal, a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período” (grifo dos autores). No caso da taxa de sucesso das MPs, considera-se o percentual de aprovação nas duas Casas, ainda que ocorra mudança do texto, ou seja, ainda que resultado de projeto de lei de conversão. Mesmo que haja alteração do texto, considera-se que o governo – diretamente ou por meio de sua base de apoio no Congresso – participa do processo decisório. Considera-se também que, após a decisão do STF nos autos da ADI n. 5127, que declarou inconstitucional a apresentação de emendas à MP sem pertinência temática, estão reduzidos os riscos de completa modificação da matéria disciplinada pela MP, o que, entretanto, não garante o atendimento da integralidade dos interesses do governo. De todo modo, em vista da necessária atuação conjunta dos poderes Executivo e Legislativo no rito das MPs, diante da possibilidade de sanção ou veto do projeto de lei de conversão, entende-se que o emendamento faz parte do sistema e, para os fins deste artigo, a aprovação final da MP nas duas Casas é considerada sucesso da iniciativa do Presidente da República.

Os resultados mostram que, também na tramitação das MPs, há considerável taxa de sucesso do Poder Executivo no período analisado (2010-2020), com exceção dos dois primeiros anos do Governo Bolsonaro, quando a aprovação de MPs ficou abaixo de 50%. Há uma significativa predominância do tempo do processo na comissão mista, em que o bicameralismo é mais simétrico, devido às regras de composição e funcionamento do colegiado, além de um tempo maior no plenário da Casa iniciadora, tanto nas MPs que viraram lei quanto nas que foram rejeitadas ou perderam a eficácia. Isso demonstra que o Senado, como Casa revisora, participa das negociações por meio das coalizões partidárias, ou seja, em momento anterior à chegada da proposição, notadamente durante a tramitação na comissão mista. No entanto, mesmo dispondo de menor tempo para análise e deliberação, o Senado modifica um percentual elevado de MPs convertidas em lei, exercendo suas competências legislativas e cumprindo papel relevante na resolução de conflitos bicamerais quando as preferências dos senadores não são satisfatoriamente consideradas nas etapas anteriores do processo legislativo. E, embora excepcionalmente, o Senado também exerce poder de veto.

1. METODOLOGIA

Inicialmente, faz-se uma revisão de literatura a fim de analisar as características do bicameralismo e do presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como a relação que se estabelece entre o poder de agenda presidencial e o poder de veto das Casas legislativas. Em seguida, aborda-se o desenho institucional de tramitação das MPs, com enfoque no papel do Senado como Casa revisora.

Em um segundo momento, realiza-se pesquisa empírica a partir da coleta de dados da tramitação de todas as MPs editadas pelo Presidente da República no período entre 2010 e 2020, disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foram analisadas, ao total, 546 MPs.

Para os fins deste estudo, consideram-se tanto as MPs quanto os projetos de lei de conversão, visto que o foco está no tempo de tramitação da proposição na comissão mista e em cada uma das Casas. Não se adota como variável a circunstância de o parecer da comissão mista concluir pela aprovação, com ou sem modificações, ou pela rejeição. A variável principal do estudo é o tempo, contado a partir das datas de tramitação das MPs das comissões mistas para o plenário da Câmara e para o plenário do Senado. Considera-se que o tempo de tramitação em cada uma dessas etapas (comissão mista, Câmara dos Deputados e Senado Federal), diante do prazo certo de vigência da MP, constitua um fator relevante para os atores institucionais na condução das negociações entre Legislativo e Executivo, bem como nas negociações bicamerais. Também são consideradas variáveis a taxa de sucesso (percentual de aprovação das MPs), a taxa de rejeição (o percentual de rejeição formal das MPs no plenário da Câmara ou do Senado ou de perda da eficácia por decurso de tempo) e a taxa de emendamento da MPs pelo Senado Federal, como Casa revisora.

A coleta de dados ocorreu entre 11/02/2021 e 30/04/2021 e abrangeu todas as MPs editadas nos anos de 2010 a 2020, tanto as que foram convertidas em lei (com ou sem alterações pelo Congresso Nacional) quanto as que foram rejeitadas ou perderam a eficácia pelo decurso do tempo, extraíndo-se os dados por anos sequenciados, em ordem decrescente, de 2020 a 2010. Com relação ao ano de 2020, o estudo desconsidera as MPs ainda em tramitação até 30/04/2021. Para os percentuais de sucesso, rejeição, perda de eficácia e emendamento, foram excluídas as MPs sobrestadas.

Para cada ano analisado, identifica-se o tempo de tramitação das MPs na comissão mista, no plenário da Câmara dos Deputados (aguardando inclusão em pauta) e no plenário do Senado Federal (aguardando a inclusão em pauta). Nos casos em que houve retorno à Câmara dos Deputados, computa-se também o tempo em que a MP (ou o projeto de lei de conversão) aguardou nova inclusão na pauta. Esses dados são utilizados para comparar o tempo médio de tramitação por MP em cada uma das etapas do processo legislativo. Como análises complementares, avaliam-se a taxa de sucesso, a taxa de rejeição e a taxa de emendamento das MPs pela Casa revisora.

Entre 2010 e 2019, o tempo de tramitação das MPs na comissão mista é examinado separadamente do tempo de tramitação no plenário das Casas. Isso porque a Resolução CN n. 01/2002 (Brasil, 2002) estabelece regras voltadas para assegurar a paridade de forças políticas entre a Câmara e o Senado durante o tempo de tramitação perante a comissão mista, por exemplo, a composição paritária de 12 senadores e 12 deputados federais, com igual número de suplentes, observada a proporcionalidade partidária em cada Casa; o rodízio para o preenchimento das vagas destinadas às minorias partidárias; a alternância na presidência e vice-presidência da comissão entre as Casas; a designação de um relator revisor da Casa diversa à do relator e integrante, preferencialmente do mesmo partido deste; e a definição do cronograma de trabalho pela própria comissão mista.

Ademais, os trabalhos da comissão mista iniciam-se com a presença, no mínimo, de um terço dos membros de cada Casa, e as deliberações são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas, do que resulta que tanto os parlamentares da Câmara quanto os do Senado tenham iguais condições para obstruir ou dificultar o desenvolvimento dos trabalhos da comissão.

O conjunto de incentivos gerados pela disciplina do funcionamento da comissão mista não parece colocar nenhuma das Casas em posição de vantagem *a priori* em relação à outra. O andamento dos trabalhos (seja no normal funcionamento da comissão ou na adoção de estratégias de obstrução) é mais influenciado pela composição partidária e pelas negociações com o governo federal. Encerrada a deliberação ante a comissão mista, o processado é formalmente encaminhado à Câmara para deliberação do seu plenário, constituindo esse um marco normativo e fático relevante, pois a proposição passa a se submeter ao poder de agenda do presidente. Isso também ocorre no Senado.

A metodologia exclui apenas o ano de 2020, porque, com o advento da pandemia da covid-19, editou-se o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

n. 1/2020 (Brasil, 2020), que autorizou a instrução da matéria diretamente nos plenários da Câmara e do Senado. Nesse ano, foi permitida, excepcionalmente, a emissão de parecer em substituição à comissão mista por parlamentar de cada uma das Casas, designado na forma regimental. Portanto, no ano de 2020 não houve deliberação das MPs na comissão mista, embora em algumas proposições legislativas apresentadas no início do ano de 2020 tenha havido constituição formal do colegiado. Para esse ano, considera-se apenas o tempo de tramitação na Câmara e no Senado.

2. PRESIDENCIALISMO E AS COALIZÕES PARTIDÁRIAS NO BRASIL

O desenho institucional de 1988 adotou um sistema presidencialista que confere amplo poder de agenda ao presidente da República pela iniciativa legislativa, notadamente das matérias orçamentárias, e pela possibilidade de edição de MPs (Figueiredo; Limongi, 2001; Limongi, 2006). A opção por um presidencialismo forte remonta à instituição da República federativa em 1891, em que se optou por um modelo que assegurasse a cooperação do Poder Legislativo com o presidente e a necessidade de este ter ampla iniciativa legislativa (Backes, 2004).

Se, no sistema parlamentarista, a formação do governo induz à cooperação dos parlamentares, no presidencialismo há uma clara definição de competências entre os poderes, mas a relação entre Executivo e Legislativo dependerá dos poderes legislativos conferidos ao presidente. Quanto maiores forem esses poderes, maior será a capacidade institucional do presidente para controlar a agenda legislativa – isto é, quais matérias serão discutidas e quando –, induzindo os parlamentares à cooperação (Figueiredo; Limongi, 2001). Evidentemente, a negociação será mais ou menos custosa conforme o resultado das eleições e a composição político-partidária das Casas legislativas, incluindo a eleição de seus presidentes, mas o arranjo institucional tende a favorecer a colaboração.

O funcionamento do sistema político brasileiro não difere muito de outras democracias consolidadas, e o presidencialismo de coalizão no Brasil assemelha-se a outros presidencialismos, visto que os governos eleitos buscam formar bases de apoio no Parlamento para aprovar seus projetos (Figueiredo; Limongi, 2001; Limongi, 2006). Estudos realizados por Limongi (2006) no período compreendido entre a promulgação da CF/88 e o primeiro governo do Presidente Lula mostram que o presidencialismo de coalizão brasileiro alcançou elevadas taxas de sucesso (média de 70,7%) e dominância (85,6%), em patamares similares aos países parlamentaristas. Outros estudos pós-1988 também demonstram elevada aprovação de proposições do Poder Executivo no Parlamento (Araújo, 2010, 2014; Rubiatti, 2017) e que a relação entre Executivo e Legislativo tem se pautado pela formação de blocos bicamerais majoritários tanto na Câmara quanto no Senado, com bancadas um pouco maiores na primeira Casa (Araújo, 2014).

O presidencialismo de coalizão no Brasil, em regra, tem se sustentado por um amplo apoio do Presidente da República nas Casas do Congresso Nacional, com uma base partidária

disciplinada, a despeito dos dois processos de *impeachment* ocorridos após a CF/88. O Parlamento apresenta um comportamento previsível, e os partidos políticos, um comportamento disciplinado, em geral cumprindo os acordos formulados.

Passa-se, então, à análise da relação entre Executivo e Legislativo especificamente na tramitação das MPs.

3. PRÁTICAS INSTITUCIONAIS NA TRAMITAÇÃO DAS MPs

Conforme Amorim Neto e Tafner (2002), há três linhas de análise da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no que concerne às MPs. A primeira sustenta que a utilização excessiva de MPs constitui usurpação de competência; a segunda afirma que há uma passividade do Congresso diante da edição excessiva de MPs, mas isso não significa uma intenção deliberada de enfraquecer o Poder Legislativo; e a terceira linha, capitaneada por Figueiredo e Limongi (2001), enxerga as MPs como um poderoso instrumento que permite ao Executivo controlar a agenda legislativa, sem governar contra a maioria parlamentar. Em aprofundamento dessa terceira hipótese, Amorim Neto e Tafner (2002, p. 8) inserem as MPs em um “complexo e cambiável quadro de delegação dentro do presidencialismo brasileiro”, com base em uma certa variação no grau de coalescência dos governos.

A relação entre Executivo e Legislativo estabelece-se por delegações cruzadas de competência, que geram elevados custos de transação, risco de paralisia decisória e instabilidade. Nesse contexto, o controle recíproco entre o Poder Executivo e as Casas do Congresso ocorre mais por mecanismos informais – “*alarmes de incêndio*” – do que por mecanismos formais (Amorim Neto; Tafner, 2002). Esses mecanismos informais correspondem às interações entre Executivo e Legislativo decorrentes da composição do primeiro escalão do governo (ministérios, agências reguladoras, empresas públicas, etc.), da indicação de líderes do governo e da eleição dos presidentes das Casas legislativas e de suas comissões.

O processo de delegação ocorre pela satisfação de duas condicionantes cumulativas: (1) o agente deve ter incentivos para fazer uma proposta ao mandante que seja melhor que o *status quo*; (2) o mandante deve poder inferir que a proposta do agente é melhor que o *status quo*. Se as duas condicionantes são satisfeitas, tem-se um processo de delegação. Se apenas uma é satisfeita, mantém-se o estado neutro. Se nenhuma das condicionantes é satisfeita, tem-se hipótese de abdicação (Amorim Neto; Tafner, 2002).

No caso das MPs, o Poder Executivo é o agente do Congresso Nacional, e o processo de delegação satisfaz-se a partir das seguintes condicionantes (Amorim Neto; Tafner, 2002): (1) o Executivo tem incentivos para enviar ao Congresso MPs que sejam melhores que o *status quo*? (2) As maiorias legislativas conseguem identificar que a MP é melhor do que o *status quo*?

O presidencialismo brasileiro sustenta-se na formação de uma ampla base de apoio ao governo por meio de coalizões multipartidárias (Figueiredo; Limongi, 2001; Limongi,

2006; Amorim Neto; Tafner, 2002; Abranches, 1988, 2018; Araújo, 2014). Embora em diferentes graus de coalescência, as altas taxas de sucesso e dominância dos governos brasileiros mostram que há incentivos ao Parlamento para a cooperação. Além disso, a distribuição de direitos parlamentares nas Casas do Congresso é partidária, seja pela composição dos colegiados conforme a proporcionalidade, seja pelas funções exercidas pelos líderes partidários na definição da agenda e no encaminhamento das matérias, restringindo o espaço de atuação estratégica individualista e antipartidária (Figueiredo; Limongi, 2001; Araújo, 2014).

Ademais, a edição de MPs é um importante instrumento de poder do Presidente da República, porque implica imediata alteração do *status quo*, criando uma situação em que os parlamentares são induzidos a cooperar. Segundo Figueiredo e Limongi (1999, p. 26), “ao analisá-la, o Congresso não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej)”. Portanto, a maioria parlamentar tende a aprovar a MP em vez de deixá-la caducar e, posteriormente, dispor sobre os efeitos produzidos durante a sua vigência. Se a matéria fosse debatida em projeto de lei ordinária, seria mais facilmente rejeitada.

O desenho institucional de tramitação das MPs favorece a satisfação das duas condicionantes do processo de delegação. Isso explica o elevado número de edição de MPs no Brasil e a cooperação do Congresso para a sua aprovação. Entretanto, há um aspecto importante a ser ressaltado: a possibilidade de as Casas realizarem modificações no texto da MP, e isso se relaciona diretamente à segunda condicionante da delegação, ou seja, aos ajustes necessários para que a MP represente uma situação melhor do que o estado anterior, ou ainda os custos da rejeição e da disciplina dos efeitos jurídicos.

Justamente porque têm eficácia imediata, a edição das MPs permite ao Congresso avaliar o impacto da medida na sociedade, e, de modo mais direto, nos atores envolvidos, previamente à deliberação, possibilitando uma adaptação às perdas decorrentes do agenciamento legislativo pelo Executivo. Trata-se de um exemplo de mecanismo informal de “alarme de incêndio” (Amorim Neto; Tafner, 2002), no qual tem significativa relevância o papel revisor das Casas do Parlamento.

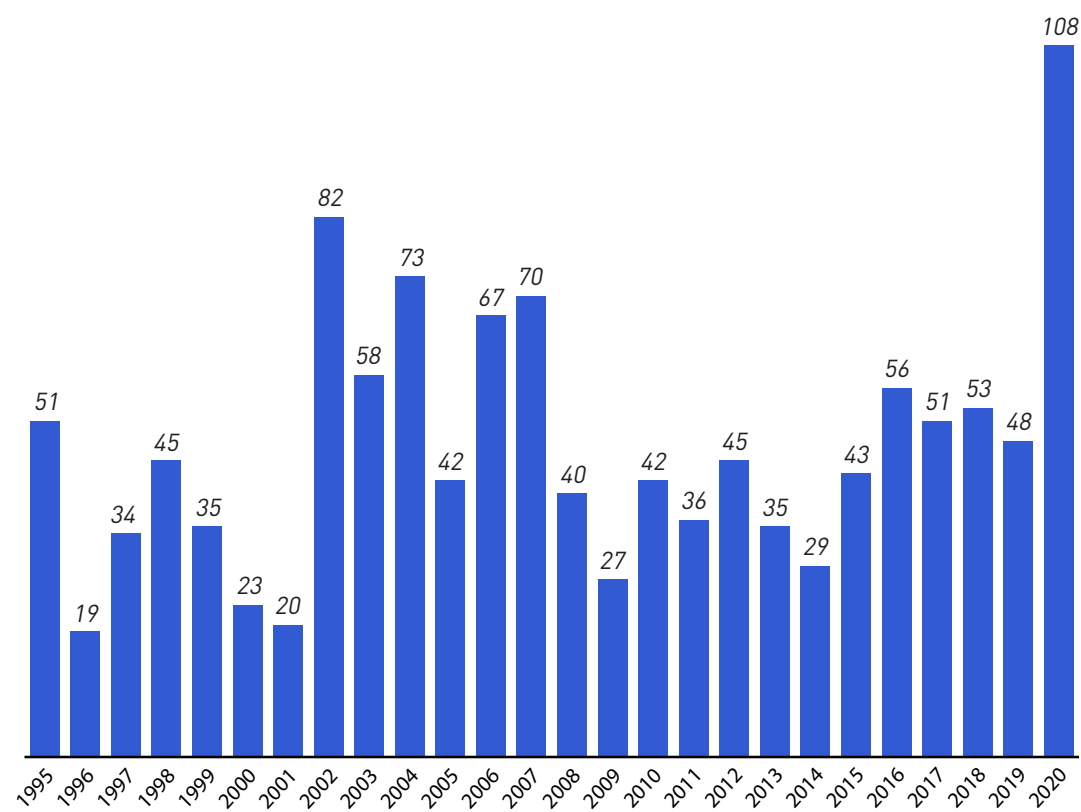
O modelo de tramitação das MPs instituído pelo constituinte originário estabelecia a perda da vigência da medida no prazo exíguo de 30 dias, o que incentivou a institucionalização da prática de reedição das MPs. Nessa sistemática, a reedição das MPs com modificações do texto era resultado de negociações com o Congresso, satisfazendo as duas condicionantes do processo de delegação. A reedição modificada do texto atuava como um instrumento de controle do Congresso e como um mecanismo de ajuste de preferências (Amorim Neto; Tafner, 2002).

Com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n. 32/2001, houve significativa alteração do processo legislativo das MPs (Brasil, 2001). O prazo de apreciação passou para 60 dias,

prorrogáveis por igual período. Vedou-se a reedição, na mesma sessão legislativa, de MP rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. A deliberação, antes em sessão conjunta, passou a ser realizada pelas Casas separadamente, e houve a introdução da regra do trancamento de pauta.

Considerando o número de edições de MPs nos anos seguintes e a permanência elevada da taxa de sucesso do Executivo, as modificações no arranjo institucional não parecem ter impactado a relação entre Executivo e Legislativo nem as características do presidencialismo de coalizão já delineadas, tampouco a lógica da delegação de competência. De fato, houve considerável aumento no número de MPs originais nos seis anos após a EC n. 32/2001, com estabilização em patamares altos nos anos de 2008 a 2019, e com significativo aumento em 2020, em decorrência da pandemia do coronavírus. Veja-se o Gráfico 1, a seguir.

GRÁFICO 1 – MEDIDAS PROVISÓRIAS APRESENTADAS POR ANO



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados coletados nesta pesquisa sobre as MPs editadas entre 2010 e 2020 confirmam a permanência de uma significativa taxa de sucesso do governo, com média global de 63,83%. No último ano do segundo mandato do Presidente Lula, a taxa de sucesso em MPs foi de 71,05%. Nos governos da Presidenta Dilma (2011-2015), a taxa de sucesso em MPs foi de 79,14%. No ano do *impeachment* (2016), foi de 72,22%. No Governo Temer (2017-2018), a taxa de sucesso em MPs foi de 59,13%. Nos dois primeiros anos do Governo Bolsonaro

(2019-2020), a taxa de sucesso em MPs alcançou 44,89%, com a observação de que, em 2020, foi o primeiro ano da pandemia de covid-19 e, em meio à crise sanitária, houve um incremento na edição de MPs, e muitas esgotaram sua eficácia sem apreciação do Congresso, provavelmente por serem normas de vigência temporária.³

Considerando que o Poder Executivo controla a agenda legislativa com o apoio da maioria parlamentar, a questão que se coloca na sequência, para os objetivos deste artigo, é avaliar o papel do Senado como Casa revisora na tramitação das MPs. Pretende-se fazer essa análise a partir da perspectiva do tempo do processo na comissão mista e em cada uma das Casas, bem como das taxas de rejeição e emendamento das MPs.

4. BICAMERALISMO (DIS)FUNCIONAL? UMA ANÁLISE A PARTIR DO TEMPO DO PROCESSO E DAS DECISÕES CAMERAIS NA TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Como observado, a resposta legislativa para o problema das sucessivas reedições das MPs não alterou as características do presidencialismo de coalizão brasileiro, tampouco o sistema de delegação legislativa do Congresso ao Executivo. Não obstante, ao vedar a sucessiva reedição de MPs com modificação de texto, inviabilizou-se esse mecanismo de “alarme de incêndio” decorrente das negociações da base governamental no Parlamento para o ajuste de preferências e aperfeiçoamento das medidas. No novo desenho, o Congresso tem o prazo peremptório de 120 dias (60 dias, prorrogáveis por igual período) para deliberar, pois, caso contrário, haverá a perda da eficácia da MP. O ajuste de preferências (caso não tenha ocorrido antes da edição da MP) deve, portanto, ser feito durante o processo legislativo, em prazo determinado, sob pena de perda da eficácia da MP, com elevado ônus político à Câmara ou ao Senado.

Essa limitação temporal reforçou ainda mais o poder de agenda do Presidente da República e fez do tempo do processo legislativo um fator de potencial conflito entre as Casas do Congresso, que precisam negociar entre si as preferências para deliberar sobre o mérito da MP. A Câmara dos Deputados tem uma posição de vantagem por ser a Casa iniciadora. Ademais, antes da EC n. 32/2001, a deliberação das MPs, quando levada a cabo, realizava-se em

...

3 Os resultados do Governo Bolsonaro produzidos nesta pesquisa em relação às MPs devem ser complementados com o restante do período do seu governo e com a taxa de sucesso e dominância das demais proposições legislativas. O ex-presidente elegeu-se filiado ao Partido Social Liberal (PSL) em 2018, mas em 2019 deixou o partido e governou por mais de dois anos sem filiação partidária. Ao final de 2021, filiou-se ao Partido Liberal (PL), visando à reeleição. A relação entre Executivo e Legislativo foi conturbada, mas o incremento na utilização das emendas de relator-geral entre 2019 e 2022, que ampliou a participação do Congresso nas decisões orçamentárias, é um indicativo de que o governo garantiu a aprovação de matérias de seu interesse no Parlamento.

sessão conjunta à do Congresso Nacional. No modelo atual, as deliberações das Casas ocorrem separadamente e não há prazo peremptório para a análise perante a comissão mista ou os Plenários da Câmara e do Senado, de modo que há maior controle do tempo do processo sucessivamente pela comissão mista e pela Câmara dos Deputados.

Esse ponto é relevante porque, em relação aos projetos de lei ordinária e lei complementar, os dados indicam que o Senado, muito embora não adote postura obstrucionista, exerce significativo poder de veto no processo legislativo bicameral. Segundo pesquisa que analisou os projetos de lei ordinária e complementar que tramitaram em revisão no Senado Federal entre 1999 e 2014, constatou-se que 41% das proposições ficam retidas no Senado, considerando conjuntamente as hipóteses de rejeição, arquivamento regimental (término da legislatura), ainda em tramitação (não deliberadas), prejudicadas ou retiradas (Rubiatti, 2017). Porém, 59% das proposições recebidas são aprovadas pela Câmara revisora e encaminhadas para sanção presidencial ou devolvidas à Câmara Baixa (Rubiatti, 2017).

Entretanto, esse poder de veto varia conforme a iniciativa das proposições consideradas, seja de origem parlamentar, seja do Executivo. No caso de proposições iniciadas na Câmara dos Deputados, a retenção da Câmara revisora foi de 52,7% (pouco mais da metade). Já nas proposições iniciadas pelo governo, a retenção foi de apenas 9,9% (Rubiatti, 2017). Outra pesquisa que analisou os aspectos da tramitação de projetos de lei ordinária e complementar e propostas de emenda à Constituição de iniciativa do Poder Executivo no Senado Federal, entre 1989 e 2010, concluiu que o Senado Federal se mostrou uma instância decisória *moderada* e *ratificadora* dos acordos estabelecidos externamente (Araújo, 2014).

Segundo essa última pesquisa, o Senado tem se mostrado uma arena menos complexa que a Câmara para a formação de maiorias e aprovação de projetos do Poder Executivo, por duas razões principais: (1) tanto o formato bicameral das coalizões quanto o da representação legislativa incorporam, no Senado, um número menor de atores com perfil ideológico mais moderado — as coalizões são menos fragmentadas e quase sempre majoritárias, formando bancadas por vezes maiores que na Câmara; (2) os interesses dos senadores podem ser antecipados nas deliberações da Casa iniciadora, restringindo-se a uma atuação mais contundente quando esses interesses não são atendidos nas etapas anteriores do processo de formação de leis (Araújo, 2010, 2014).

Outro ponto relevante é que as negociações entre Executivo e Câmara e entre Executivo e Senado se estabeleceram, no período considerado, a partir de diferentes estruturas de preferências e padrões de negociações, a depender do Número Efetivo de Partidos nas Coalizões (NEPC) e da amplitude ideológica das coalizões. Isso significa que, quanto mais partidos nas coalizões intracamerais, mais incongruentes elas tendem a ser e mais complexas as negociações com o governo, especialmente na Câmara dos Deputados, o que tende a antecipar — e resolver — os conflitos do debate legislativo no Senado (Araújo, 2014). Esse ponto também foi evidenciado em estudo sobre a concentração do tempo da Mesa da Câmara dos Deputados na tramitação de projetos de lei apresentados na Casa entre 1988 e 2017. Apurou-se que essa

Casa concentrou em média 76,45% do tempo do processo legislativo, comparativamente aos 23,55% do Senado Federal (Sganzerla; Scovino; Sales, 2018).

Isso mostra que o Senado, embora seja uma Casa revisora com efetivo poder de veto, tende a cooperar com o Executivo, seja porque há uma coalizão intracameral que integra a base de apoio do governo, que reflete em grande medida a coalizão da Câmara, e que, como regra, garante as presidências do Senado e das comissões mais importantes, seja porque o debate travado na Câmara dos Deputados frequentemente contempla as preferências dos senadores por meio de negociações partidárias. Há uma *filtragem* realizada pelos deputados que reduz o dissenso entre as Casas legislativas, acentuando o papel revisor dos senadores somente quando suas preferências não são consideradas ou minimamente contempladas na Casa iniciadora (Rubiatti, 2017; Araújo, 2010, 2014).

No caso da tramitação das MPs, há ainda outro instrumento relevante para a resolução antecipada de conflitos bicamerais: a comissão mista, cujo desenho institucional, como visto, assegura paridade de representação das duas Casas, observância da proporcionalidade partidária na indicação dos membros e uma alternância nas posições de poder na condução dos trabalhos – presidência e vice-presidência, relator e revisor. A obrigatoriedade da instalação da comissão mista especial, reconhecida pelo STF no julgamento da ADI n. 4029 (Brasil, 2012), também tende a antecipar dissensos e construir soluções viáveis junto ao governo e às coalizões majoritárias na Câmara e no Senado.

As premissas tratadas até o momento apontam para a formulação de três hipóteses: (h1) a tendência de colaboração do Senado Federal, como Casa revisora; (h2) o ajuste de preferências realizado na comissão mista e na Câmara dos Deputados na deliberação das proposições, minimizando o dissenso no Senado; e (h3) a relevância da comissão mista na resolução de conflitos bicamerais.

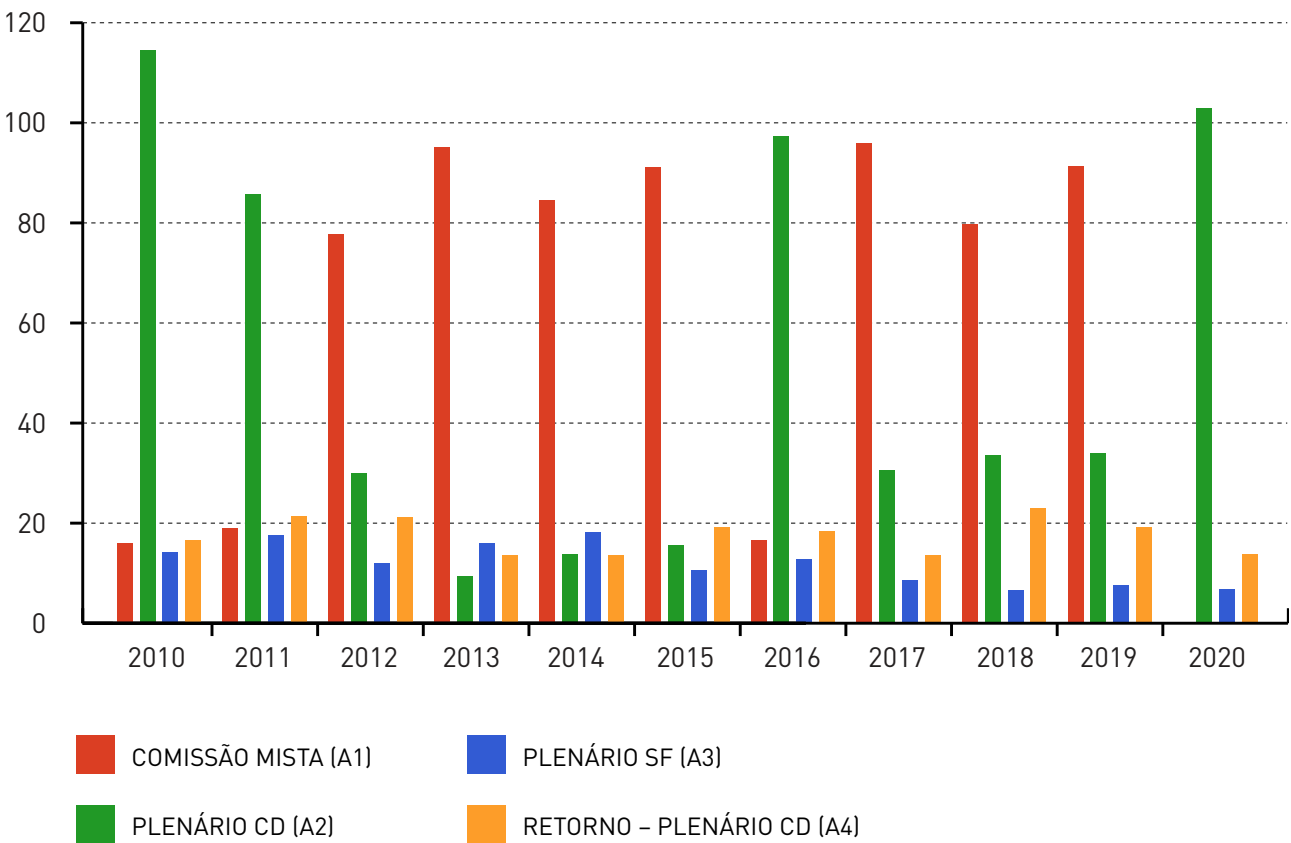
Considerando as regras do processo legislativo e as possibilidades decisórias das câmeras na tramitação das MPs, têm-se as seguintes possibilidades: (1) a aprovação da MP, com ou sem modificações; e (2) a rejeição da MP, por deliberação formal dos plenários das Casas ou por perda da eficácia pelo decurso do tempo. Para cada uma dessas possibilidades, considera-se que o tempo de tramitação na comissão mista, no plenário da Câmara e no plenário do Senado constitui um fator relevante de decisão desses atores institucionais.

No caso da aprovação, o tempo de tramitação representa o esforço de negociação entre parlamentares da base, da oposição e do governo, e tende a ser maior no caso de modificações realizadas no texto (projeto de lei de conversão). O maior tempo na comissão mista e no plenário da Câmara dos Deputados tende a indicar também que há uma antecipação das negociações, a partir das coalizões partidárias, para o âmbito da comissão especial e, na sequência, para o plenário da Casa iniciadora. Contudo, haveria um menor tempo de tramitação no Senado, e menor seria o percentual de modificação do texto por essa Casa, até porque, na impossibilidade de resolução do conflito, há a primazia da Câmara dos Deputados como Casa iniciadora, o que desincentiva a alteração do texto pelos senadores.

No Gráfico 2, a seguir, é apresentado o comparativo entre o tempo médio de tramitação das MPs (ou projetos de lei de conversão) na comissão mista e nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal entre 2010 e 2020, considerando as MPs (ou projetos de lei de conversão) que foram transformadas em lei.

GRÁFICO 2 – COMPARATIVO ENTRE O TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DAS MPs (OU PROJETOS DE LEI DE CONVERSÃO) NA COMISSÃO MISTA E NOS PLENÁRIOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL ENTRE 2010 E 2020, CONSIDERANDO AS MPs (OU PROJETOS DE LEI DE CONVERSÃO) QUE FORAM TRANSFORMADAS EM LEI

TRANSFORMADAS EM NORMA JURÍDICA												
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL (MÉDIA)
COMISSÃO MISTA (A1)	16,0	19,1	77,9	95,2	84,6	91,2	16,6	96,1	79,9	91,5	-	66,81
PLENÁRIO CD (A2)	114,6	85,7	30	9,4	13,8	15,5	97,4	30,6	33,6	34	102,9	51,59
PLENÁRIO SF (A3)	14,3	17,6	12,0	16,0	18,3	10,6	12,9	8,7	6,7	7,6	6,8	11,95
RETORNO – PLENÁRIO CD (A4)	16,7	21,4	21,2	13,5	13,5	19,3	18,5	13,5	23,1	19,3	13,7	17,61



Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerado o período como um todo, observa-se que há uma predominância no tempo de tramitação das MPs na comissão mista (A1 – 668,1 dias ou 46,92% do tempo),⁴ no Plenário da Câmara dos Deputados (A2 – 567,5 dias ou 36,67% do tempo) e no Plenário do Senado Federal (A3 – 131,5 dias ou 8,49% do tempo), sucessivamente. Nos casos de retorno à Câmara dos Deputados, verifica-se um aumento no tempo de tramitação em relação ao Senado (A4 – 180,2 dias ou 11,64% do tempo).

Há, contudo, um aspecto relevante a considerar: até o início de 2012, com a decisão do STF na ADI n. 4029, a comissão mista era instalada, mas não havia reunião de seus membros e, após o transcurso do prazo regimental, o relator apresentava o parecer diretamente no Plenário da Câmara dos Deputados. A comissão mista não garantia maior simetria entre as Casas e a antecipação de preferências por meio das negociações partidárias que ocorria já no âmbito da Câmara dos Deputados. Isso explica porque, nos anos de 2010 e 2011, o tempo médio de tramitação no Plenário da Câmara é significativamente maior (A2 – 119,2 dias ou 78,06%) do que o tempo da comissão mista (A1 – 17,55 dias ou 11,49%) e do Plenário do Senado (A3 – 15,95 dias ou 10,44%).

Nos anos seguintes, entre 2012 e 2015 e entre 2017 e 2019,⁵ observa-se que o tempo de tramitação na comissão mista é significativamente superior ao tempo de tramitação na Câmara dos Deputados e, sucessivamente, no Senado Federal. Ou seja, quanto maior o tempo de tramitação na comissão especial (A1 – 661,4 dias ou 61,32%), menor o tempo de tramitação no Plenário da Câmara (A2 – 166,9 dias ou 16,60%) e menor ainda o tempo de tramitação no Plenário do Senado Federal (A3 – 79,9 dias ou 7,94%). Porém, no caso de retorno ao Plenário da Câmara dos Deputados, há um aumento no tempo de tramitação nessa Casa (A4 – 141,9 dias ou 14,11%) comparativamente ao tempo de tramitação no Senado.

Tais dados confirmam duas das hipóteses apresentadas, no sentido da relevância da comissão mista na resolução de conflitos bicamerais (h3) e de que há um ajuste de preferências realizado tanto na comissão mista quanto na Câmara dos Deputados na deliberação das proposições, antecipando as negociações com os senadores para um momento anterior à chegada da MP no Plenário do Senado (h2). Esse contexto explicaria o reduzido tempo de tramitação das

...

4 Muito embora o período analisado seja de 2010 a 2020, no cálculo do tempo médio de tramitação nas comissões mistas exclui-se o ano de 2020, porque não houve a instalação de comissões mistas em decorrência da pandemia da covid-19, conforme Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1, de 2020.

5 Excluído o ano de 2016, em que se verificou o processo de *impeachment* da então Presidenta Dilma Rousseff, o que parece ter justificado uma alteração na dinâmica da tramitação das proposições legislativas nas Casas do Congresso Nacional, notadamente na Câmara dos Deputados, pelo desgaste da relação política entre o então Presidente Eduardo Cunha e a Chefe do Poder Executivo.

MPs no Plenário do Senado Federal, sem que isso signifique retirar ou reduzir o papel deste como Casa revisora (h1).

Entretanto, para analisar essa última hipótese, é fundamental verificar como o Senado se comporta enquanto Casa revisora, ou seja, se ele tende a aprovar a redação recebida ou a modificar o texto, devolvendo à Casa iniciadora para deliberação final.

No período global considerado (2010-2020), constata-se que 70,88% das MPs deliberadas pelo Plenário do Senado retornaram à Câmara dos Deputados com modificação do texto. Muito embora o universo analisado seja de MPs que se tornaram leis, o que significa que o Senado não exerceu obstrução, esse percentual significativo de modificação denota um papel ativo do Senado no exercício de suas competências revisoras quando suas preferências não foram adequadamente consideradas nas etapas anteriores da tramitação, ainda que disponha de pouco tempo para análise e deliberação.

Considerando o percentual de modificação por governos, não se verifica significativa variação no período. Há uma estabilização em torno de 70%, com pequena redução no Governo Bolsonaro. No Governo Lula (2010), 70,37% das MPs foram alteradas pelo Senado; no Governo Dilma, 73,64% das MPs foram alteradas pelo Senado, e, no ano do *impeachment*, 74,35% das MPs; no Governo Temer, 70,90% das MPs foram alteradas no Senado; e, no Governo Bolsonaro, 63,63% das MPs retornaram à Câmara dos Deputados.

Quando o recorte é feito entre 2012 e 2015 e entre 2017 e 2019, em que houve efetivo funcionamento da comissão mista, constata-se que 71,35% das MPs deliberadas pelo Plenário do Senado retornaram à Câmara dos Deputados com modificação do texto, considerando as MPs que se tornaram leis.

Esse dado é relevante e difere de estudos similares sobre o papel do Senado como Casa revisora em relação aos projetos de lei ordinária e lei complementar (1999-2014). Bruno Rubiatti (2017) apurou que o Senado aprovou sem modificações, e encaminhou para a sanção presidencial, a maioria dos projetos considerados (79,6%). Foram emendados (inclusive emenda substitutiva) apenas 20,4% dos projetos. Esse aspecto, segundo o autor, pode ser explicado pela primazia da Casa iniciadora, de modo que faz mais sentido ao Senado Federal reter o projeto de lei, sem deliberação, e eventualmente dar início a um projeto de lei de seus membros para disciplinar a matéria, tornando-se a Casa iniciadora (Rubiatti, 2017), ressalvadas as hipóteses de reserva de iniciativa.

Entretanto, no caso da tramitação das MPs, em que há um prazo constitucional para apreciação do Congresso Nacional, a retenção tem um custo político mais elevado, porque a perda da eficácia por decurso de tempo se equipara à rejeição e implica nova alteração do *status* político e jurídico, além de impor ônus ao Congresso de disciplinar os efeitos jurídicos da vigência temporária da MP. O tempo, nesse caso, não constitui fator de equalização do poder político das Casas ou de barganha, como acontece em relação às demais proposições legislativas. Desse modo, caso as preferências dos senadores não tenham sido adequadamente observadas na comissão mista ou na Câmara, ou caso o Plenário da Câmara tenha alterado

o resultado das negociações no âmbito da comissão especial, o curso de ação do colegiado deve considerar as consequências de modificar a MP, devolvendo-a à Casa iniciadora, ou obstruir, rejeitando formalmente ou retendo a MP até o decurso do prazo constitucional de vigência. Diante das possibilidades reduzidas de agir estratégico, justifica-se que os senadores optem por modificar a MP e devolvê-la à Câmara dos Deputados, prolongando o processo de negociação política.

Há, evidentemente, outros fatores que influenciaram o papel revisor do Senado Federal em cada governo considerado no período entre 2010 e 2020, como a maior ou menor base de apoio no Congresso, o número efetivo de partidos da coalizão em cada Casa, a heterogeneidade dessas coalizões e sua incongruência, a distribuição de cargos no Executivo e no Legislativo e mesmo da matéria objeto de regulação. Contudo, a preponderância da atividade legislativa *formal* do Senado na apreciação de MPs indica que os senadores não abdicam do exercício de sua competência constitucional, ainda que não controlem o tempo do processo e a palavra final pertença à Câmara dos Deputados.

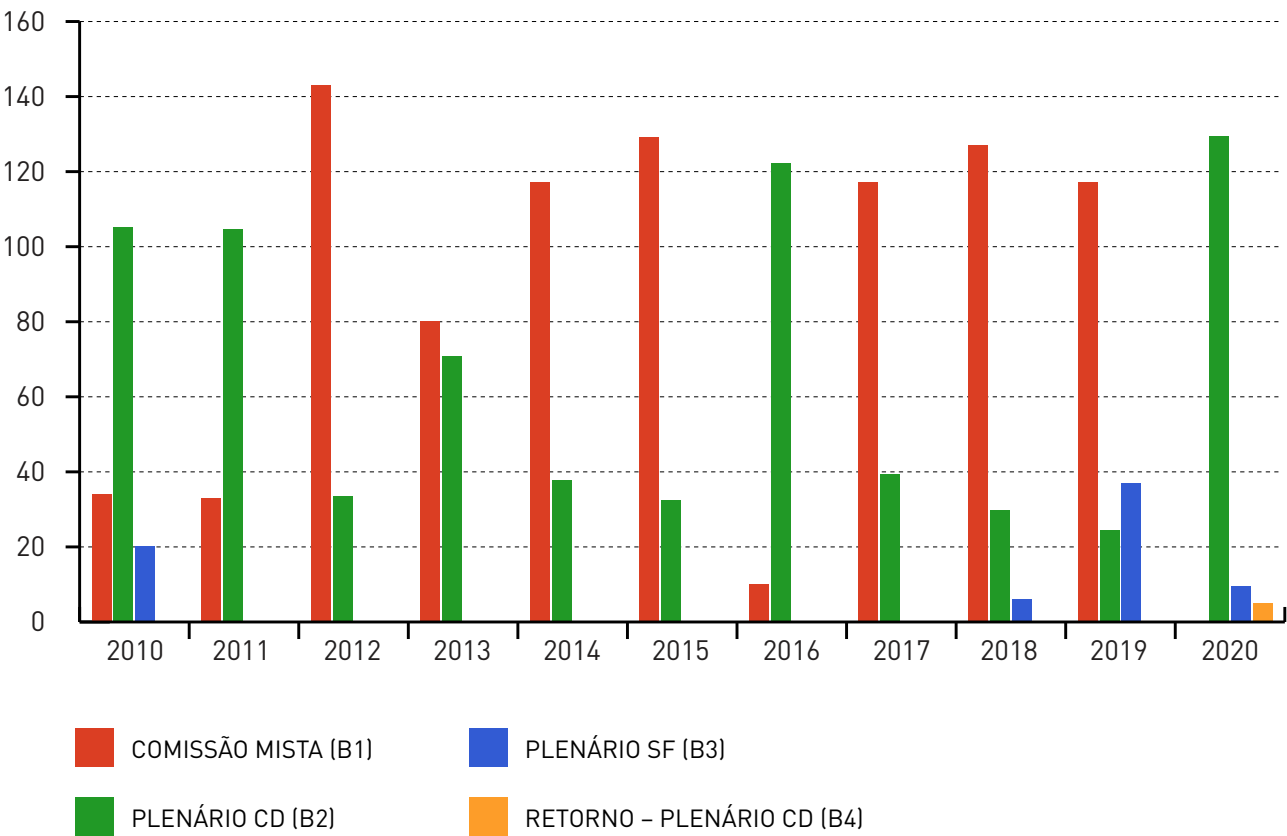
Esse é um indicativo importante de que o bicameralismo forte instituído na CF/88 não se mostra disfuncional na tramitação das MPs, porque não impede o exercício da competência revisora do Senado, embora se reconheça que as alterações promovidas pela EC n. 32/2001 tenham influenciado o poder de agenda do presidente do Senado e as possibilidades de negociação dos senadores com a Câmara e com o governo.

Resta ainda avaliar como se comporta a Câmara Alta quando o insucesso das negociações inviabiliza a aprovação das MPs.

No Gráfico 3, a seguir, analisa-se o comparativo entre o tempo médio de tramitação das MPs (ou projetos de lei de conversão) na comissão mista e nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal entre 2010 e 2020, considerando as proposições que foram rejeitadas por decisão expressa dos Plenários ou que perderam a eficácia pelo decurso do prazo constitucional.

GRÁFICO 3 – COMPARATIVO ENTRE O TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DAS MPs (OU PROJETOS DE LEI DE CONVERSÃO) NA COMISSÃO MISTA E NOS PLENÁRIOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL ENTRE 2010 E 2020, CONSIDERANDO AS PROPOSIÇÕES QUE FORAM REJEITADAS POR DECISÃO EXPRESSA DOS PLENÁRIOS OU QUE PERDERAM A EFICÁCIA PELO DECURSO DO PRAZO CONSTITUCIONAL

REJEITADAS OU QUE PERDERAM A EFICÁCIA												
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL (MÉDIA)
COMISSÃO MISTA (B1)	34,3	33,5	143,5	80,0	117,7	129,3	10,2	117,3	127,6	117,5	-	91,09
PLENÁRIO CD (B2)	105,0	104,5	33,5	70,8	37,7	32,5	122,1	39,2	29,8	24,5	129,5	66,28
PLENÁRIO SF (B3)	20,0	-	-	-	-	-	-	-	6,0	37,0	9,5	18,3
RETORNO – PLENÁRIO CD (B4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5



Fonte: Elaborado pelos autores.

Pelos dados coletados e expostos no gráfico anterior, observa-se uma predominância no tempo médio de tramitação das MPs na comissão mista (910,9 dias, equivalente a 58,63% do

tempo),⁶ seguido do tempo médio de tramitação no Plenário da Câmara dos Deputados (B2 – 729,1 dias ou 35,42% do tempo) e, sucessivamente, no Senado (B3 – 52,5 dias ou 3,10% do tempo). É importante destacar que, entre os anos de 2011 e 2017, as MPs foram rejeitadas nas etapas anteriores do processo legislativo, nem sequer sendo remetidas à Casa revisora. Não houve retorno de MPs à Casa iniciadora.

Considerando apenas o período entre 2012 e 2015 e entre 2017 e 2019,⁷ observa-se que o tempo médio de tramitação na comissão mista também é significativamente superior ao tempo de tramitação na Câmara dos Deputados e, sucessivamente, no Senado Federal. Ou seja, mesmo nos casos em que houve perda da eficácia por decurso de tempo, quanto maior o tempo de tramitação na comissão especial (B1 – 832,9 dias ou 72,81%), menor o tempo de tramitação no Plenário da Câmara (B2 – 268 dias ou 23,42%) e, menor ainda, no Plenário do Senado Federal (B3 – 43 dias ou 3,75%).

Esses dados confirmam as hipóteses relacionadas à importância da comissão mista na resolução de conflitos bicamerais e à antecipação das negociações e do ajuste de preferências na comissão e no Plenário da Câmara dos Deputados (h2 e h3). Como há significativa prevalência do tempo de tramitação nas comissões mistas, pode-se concluir que o Senado participa do processo decisório que resulta na rejeição ou na perda da eficácia da MP por decurso de tempo, sem que isso signifique retirar ou reduzir o papel dele como Casa revisora (h1). Inclusive, dispõe do poder de veto quando não consegue antecipar suas preferências nas negociações com o governo e com a Câmara nas etapas antecedentes do processo legislativo, embora não seja frequentemente levado a utilizar esse recurso formal.

De fato, no período analisado (2010-2020), considerando o universo de MPs que não foram transformadas em leis, o Plenário da Câmara dos Deputados rejeitou formalmente apenas uma MP (0,64% – Governo Temer), e o Plenário do Senado rejeitou formalmente apenas quatro MPs (2,58% – 3 no Governo Temer e 1 no Governo Bolsonaro). Entretanto, a rejeição por não deliberação, com perda da eficácia da MP, foi mais significativa na comissão mista (35,13% – 39 MPs, sendo 21 no Governo Dilma, 13 no Governo Temer e 5 no Governo Bolsonaro)⁸ e na Câmara dos Deputados (63,87% – 99 MPs, sendo 5 no Governo Lula, 13 no

...

⁶ Muito embora o período analisado seja de 2010 a 2020, no cálculo do tempo médio de tramitação nas comissões mistas exclui-se o ano de 2020, porque não houve a instalação de comissões mistas em decorrência da pandemia da covid-19, conforme Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1, de 2020.

⁷ Excluídos os anos de 2010 e 2011, em razão da ADI n. 4029, e o ano de 2016, em que se verificou o processo de *impeachment* da então Presidenta Dilma Rousseff.

⁸ Excluído o ano de 2020 do cálculo, porque não houve a instalação da comissão mista no período em decorrência da pandemia da covid-19, conforme Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1, de 2020.

Governo Dilma, 13 no ano do *impeachment*, 14 no Governo Temer e 54 no Governo Bolsonaro). No Senado Federal, a rejeição por perda da eficácia foi bem menor (6,45% – 10 MPs, sendo 1 no Governo Lula, 2 no Governo Temer e 7 no Governo Bolsonaro).

Esses dados indicam que a decisão de rejeição da MP, seja formalmente, seja por decurso de prazo, também ocorre nas etapas iniciais do processo legislativo, e o Senado participa por meio da comissão mista e das negociações partidárias com o governo. São poucos os casos em que a segunda Câmara precisa exercer o poder de veto por rejeição ou retenção da MP, mas dispõe do recurso e utiliza-o quando necessário.

Dessa forma, também a partir dos dados de tramitação das MPs que não viraram leis, observa-se que o bicameralismo brasileiro não se mostra disfuncional, tendo o Senado exercido seu poder de veto (por rejeição formal ou por retenção até o decurso do prazo) quando as negociações políticas com a Casa iniciadora e com o governo se mostraram inviáveis, a ponto de se optar politicamente pelo restabelecimento do *status quo ante*.

Houve iniciativas legislativas de modificação do rito das MPs, que garantiram ao Senado, alternadamente com a Câmara, o controle do tempo e da redação final das medidas.⁹ Em estágio mais avançado, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 91/2019 (Brasil, 2011) foi aprovada no Senado com emenda de redação,¹⁰ tornando preclusivo o prazo de discussão e deliberação de cada uma das Casas do Congresso separadamente, mas retirando o prazo peremptório das comissões mistas.

A PEC aguarda a sessão solene de promulgação pelo Presidente do Congresso Nacional, devido a um conflito entre as Casas sobre a natureza da emenda, se de redação ou modificativa, que retarda o ato de promulgação, de natureza meramente declaratória da existência da norma jurídica (Cavalcante Filho, 2022). A par da possível judicialização da questão, o debate legislativo (aprovado com quórum qualificado de emenda constitucional) mostra que há interesse político em aprimorar o rito das MPs, assegurando maior espaço de decisão e influência ao Senado Federal.

...

⁹ Citam-se, por exemplo: as PECs n. 27/2003, n. 56/2004, n. 69/2003, n. 71/2003, n. 14/2004, n. 21/2004, n. 31/2004, n. 32/2004, n. 35/2004, n. 45/2004, n. 3/2007, n. 11/2007, n. 78/2007, n. 25/2008.

¹⁰ Segue a redação final aprovada: “Art. 62. [...] § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, perderão eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se não forem: I – aprovadas pela Câmara dos Deputados no prazo de quarenta dias, contado do decurso do prazo previsto no § 9º ou do segundo dia útil seguinte ao recebimento do parecer da comissão mista; II – aprovadas pelo Senado Federal no prazo de trinta dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pela Câmara dos Deputados; III – apreciadas pela Câmara dos Deputados eventuais emendas do Senado Federal à medida provisória ou ao projeto de lei de conversão, no prazo de dez dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pelo Senado Federal” (Brasil, 2011).

Contudo, considerando que o impasse político-jurídico da PEC n. 91/2019 perdura há mais de quatro anos, a “não promulgação” da emenda constitucional constitui, por si, decisão política de manutenção do rito atual das MPs. Em outras palavras, entre (1) a insegurança jurídica de promulgar a PEC com emenda de redação, (2) a redação da PEC que assegura prazos peremptórios às comissões mistas e aos plenários das Casas e (3) a manutenção do rito atual, tem-se optado pela terceira opção.

CONCLUSÃO

Os dados analisados neste artigo estão em consonância com os estudos sobre o presidencialismo e a delegação de competência legislativa realizados por Limongi e outros autores citados (Figueiredo; Limongi, 2001; Backes, 2004; Araújo, 2014, 2017; Amorim Neto; Tafner, 2002; Rubiatti, 2017), no sentido de que o desenho institucional brasileiro, considerando as regras de representação política, o bicameralismo, as coalizões partidárias e as características do processo decisório, tende a criar condições para que as Casas do Congresso colaborem com a agenda do governo mediante a aprovação das proposições de iniciativa do Poder Executivo, inclusive as MPs.

A formação de uma ampla coalizão partidária tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, ainda que sejam variáveis o número efetivo de partidos políticos que integram a coalizão e o seu espectro ideológico (mais ou menos heterogêneo), tem assegurado ao governo a implementação de sua agenda político-legislativa por meio da colaboração das Casas do Congresso Nacional, com considerável taxa de sucesso também em relação às MPs.

A análise do tempo de tramitação das MPs também confirma que as negociações com o governo ocorrem por meio das coalizões partidárias e são antecipadas na comissão mista, em que a atuação das Casas é mais simétrica pela composição paritária entre deputados e senadores e pelas regras de funcionamento. Isso ocorre porque o tempo de tramitação das MPs transcorre majoritariamente nessa etapa do processo legislativo (mais de 70% nos casos de MPs que se tornaram norma). Esse achado é fundamental para compreender que o tempo de tramitação na comissão mista reduz o tempo necessário de tramitação nas Casas separadamente, mas notadamente no Senado Federal, porque tende a garantir um ajuste de preferências que torna a redação da proposição legislativa mais adequada aos atores relevantes do processo, ou seja, aos interesses representados pelas coalizões partidárias e pelo governo (não apenas pela atuação da sua base de apoio no Congresso, mas também por atuação direta de interlocutores como ministros e o próprio presidente).

Observa-se que também é maior o tempo de tramitação das MPs na Câmara dos Deputados do que no Senado Federal, etapa em que também se antecipa o ajuste de preferências dos senadores, que somente atuarão para obstruir a MP caso suas preferências não tenham sido minimamente consideradas, o que se verificou em pouquíssimos casos (no período de

2010-2020, 4 MPs foram rejeitadas pelo Plenário e 10 MPs foram retidas até perderem a eficácia).

Entretanto, as pesquisas empíricas realizadas para este artigo trazem um dado interessante e novo em relação às MPs convertidas em leis. Embora o Senado Federal não atue para obstruir essas MPs, exerce efetivamente sua competência de Casa revisora, uma vez que 70,88% das MPs editadas no período considerado (2010-2020) foram modificadas pelo Senado, com retorno à Câmara dos Deputados. Os achados diferem do comportamento do Senado como Casa revisora em relação a projetos de lei ordinária e complementar, nos quais o emendamento alcança apenas 20,4%, segundo outra pesquisa (Rubiatti, 2017).

No caso das MPs, como a vigência imediata altera o *status quo* e há um prazo constitucional para apreciação do Congresso, sob pena de perda da eficácia da medida, a retenção da proposição, diferentemente do que ocorre com os projetos de lei, tem um custo político elevado, porque acarreta o retorno ao *status quo ante* (rejeição), além de impor novo ônus às Casas de disciplinar os efeitos jurídicos da vigência temporária da MP. Há, portanto, um incentivo maior para modificar a MP e devolvê-la à Câmara dos Deputados, prolongando o processo de negociação política, do que adotar uma postura obstrucionista. Ademais, a primazia da Casa iniciadora, embora a coloque em vantagem no processo decisório, faz parte das regras do jogo, ou seja, integra o desenho institucional.

Contudo, a preponderância da atividade legislativa *formal* do Senado na apreciação de MPs indica que os senadores não abdicam do exercício de sua competência constitucional, ainda que não controlem o tempo do processo e ainda que a palavra final seja da Câmara dos Deputados. Isso mostra que, apesar de frequentes reclamações de senadores quanto ao reduzido tempo para análise e deliberação das MPs pelo Senado Federal, este tem exercido suas competências constitucionais de revisão, quando suas preferências não são adequadamente consideradas nas etapas antecedentes da tramitação, ou mesmo de veto, quando a negociação se inviabiliza. No entanto, a tramitação da PEC n. 91/2019, aprovada nas duas Casas do Congresso Nacional, a despeito do impasse político-jurídico sobre a emenda de redação, mostra que há espaço para o aprimoramento do rito das MPs, cabendo ao Senado e à Câmara definirem qual desenho institucional melhor se ajusta ao bicameralismo e ao presidencialismo de coalizão brasileiros, se a definição de prazos peremptórios de discussão e deliberação ou a alternância como Casa iniciadora.

Por fim, propõe-se, como agenda para pesquisas futuras, avaliar o comportamento da Casa iniciadora em relação às modificações da Casa revisora na apreciação das MPs, ou seja, investigar se e em que medida as alterações promovidas pelo Senado Federal são mantidas ou rejeitadas pela Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 17 jan. 2023.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 114, p. 425-472, jan./jun. 2017.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: a revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/TZSWRTjM6TvT3tZkJkXkFwh/?format=pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Câmara alta e bicameralismo no Brasil: análise da produção legislativa a partir do Senado (1989-2004). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 245-268, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198705/000897831.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1º set. 2023.

BACKES, Ana Luiza. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 63-84.

BACKES, Ana Luiza. *Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales*. 2004. 218 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6233/000439073.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1º set. 2023.

BRASIL. *Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1, de 31 de março de 2020*. Dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19. Brasília: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=01/04/2020>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Segurança n. 27931*. Mandado de Segurança preventivo – impugnação deduzida contra deliberação emanada do senhor presidente da Câmara dos Deputados que, resolvendo questão de ordem, definiu o conteúdo e o alcance da expressão “deliberações legislativas” inscrita no § 6º do art. 62 da Constituição da República [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de junho de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428086/false>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4029*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Federal n. 11.516/2007. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 8 de março de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 11, de 18 de março de 2011*. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99477>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem, de 17 de março de 2009*. Orador: Michel Temer. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=037.3.53.O&nuQuarto=74&nuOrador=2&nuInsercao=1&dtHorarioQuarto=16:26&sgFaseSessao=OD&Data=17/03/2009&txApelido=MICHEL%20TEMER%20\(PRESIDENTE\),%20PMDB-SP&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:26&txEtapa=](https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=037.3.53.O&nuQuarto=74&nuOrador=2&nuInsercao=1&dtHorarioQuarto=16:26&sgFaseSessao=OD&Data=17/03/2009&txApelido=MICHEL%20TEMER%20(PRESIDENTE),%20PMDB-SP&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:26&txEtapa=). Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 56, de 16 de novembro de 2004*. Altera o art. 62 da Constituição Federal. (Alterar o processo de votação e tramitação das Medidas Provisórias). Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/71175>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 27, de 28 de abril de 2003*. Altera o § 8º do artigo 62 da Constituição Federal, para determinar que as medidas provisórias terão a sua votação iniciada, alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/57026>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução n. 1, de 2002*. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/login/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20reedi%C3%A7%C3%A3o%2C%20na,efic%C3%A1cia%20por%20decorso%20de%20prazo. Acesso em: 10 nov. 2024.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A PEC n. 91/2019 e o curioso caso da emenda que foi sem nunca ter sido. *Consultor Jurídico*, 20 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-20/fabrica-leis-pec-912019-curioso-emenda-foi-nunca-sido>. Acesso em: 23 jan. 2023.

ENTENDA a tramitação da Medida Provisória. *Congresso Nacional*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 10 fev. 2023.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *Executivo e Legislativo na ordem constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora FGV, 2001.

HELLER, William B. Divided Politics: Bicameralism, Parties and Policy in Democratic Legislatures. *Annual Review of Political Science*, [s.l.], v. 10, p. 245-269, 2007. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.polisci.10.071105.112758>. Acesso em: 23 jan. 2023.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2. ed. New Haven: Londres: Yale University Press, 2012.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, [s.l.], v. 76, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMdbz/>. Acesso em: 1º set. 2023.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/sYZgQbyv83txCDTqFW7DJPd/?lang=pt>. Acesso em: 2 nov. 2024.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 28, n. 81, p. 97-115, fev. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ZGmmLJMcdgGJpnPHF8cDc8G/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1º set. 2023.

PACHECO diz que busca mediação com a Câmara para definir tramitação de MPs. *Senado Notícias*, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/24/pacheco-diz-que-busca-mediacao-com-a-camara-para-definir-tramitacao-de-mps>. Acesso em: 15 jan. 2023.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, [s.l.], v. 28, n. 75, e005, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/BpMmTPv3Zzr3g3Dfv8pxKJK/?lang=pt>. Acesso em: 1º set. 2023.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 23, p. 35-74, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/rXxbnrR48Br68XQ4ZnHHXHw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1º set. 2023.

SGANZERLA, Rogerio; SCOVINO, Fernanda; SALES, Alifer. Otimização do processo legislativo analisando a concentração de tempo na Mesa da Câmara dos Deputados. In: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (orgs.). *Poder Legislativo nacional: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do Direito*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. p. 131-177.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Tradução: Micheline Christophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=eL_eT6JMTzIC&lpg=PR10&ots=yQIecXiJam&dq=bicameralism%20pdf&lr&hl=pt-BR&pg=PR4#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 25 jan. 2023.

TSEBELIS, George; RASCH, Bjørn Erik. Patterns of Bicameralism. In: DÖRING, Herbert (ed.). *Parliaments and Majority Rules in Western Europe*. Frankfurt: Campus; New York: St. Martin's Press, 1995. p. 365-390. Disponível em: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2020/12/Patterns-of-Bicameralism.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

Gabrielle Tatith Pereira

MESTRA EM DIREITO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO,
DESENVOLVIMENTO E PESQUISA (IDP). BACHARELA EM DIREITO
PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM).
PESQUISADORA DO INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO. ADVOGADA
DO SENADO FEDERAL.

gabitpereira@hotmail.com

Fabício Castagna Lunardi

PÓS-DOUTOR PELA UNIVERSIDADE DE COIMBRA. DOUTOR E MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB). BACHAREL EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM). PROFESSOR PERMANENTE DO PROGRAMA DE MESTRADO DA ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. JUIZ DE DIREITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT).

fabricioclunardi@yahoo.com.br

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

DOUTOR EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ÁREA DE CONCENTRAÇÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) PELA UNIVERSIDADE DE LISBOA. LICENCIADO EM ESTATÍSTICA E GESTÃO DE INFORMAÇÃO PELA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA. LICENCIADO EM DIREITO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA. LICENCIADO EM ESTUDOS GERAIS (COM MAJOR EM ESTUDOS JURÍDICOS E MINOR EM FÍSICA) PELA FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE LISBOA. PROFESSOR ASSOCIADO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA. PROFESSOR E INVESTIGADOR VISITANTE ESTRANGEIRO DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA, CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO ARAGUAIA, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO (ICET/CUA/UFMT). CONSULTOR NO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DE PORTUGAL.

pedro.futuros@gmail.com